

УДК 342.9.03 (477)

**О. К. ЖАРІЙ,**

здобувач при кафедрі адміністративного права,  
Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
м. Харків

## ВЛАСТИВОСТІ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОПЕРЕДЖЕННЯ

*Проаналізовано заходи адміністративного попередження як один із видів адміністративного примусу, що застосовується відповідними державними органами з метою попередження правопорушень й обставин, які загрожують громадській та особистій безпеці громадян.*

**Ключові слова:** заходи адміністративного попередження, адміністративний примус, попередження правопорушень, громадська безпека.

Адміністративному попередженню належить особливе місце в системі заходів адміністративного примусу завдяки їх профілактичній спрямованості [1, с. 152]. Законодавець надає адміністративно-попереджувальній роботі великого значення, і, виходячи з цього, присвячує їй у Кодексі України про адміністративні правопорушення спеціальну статтю (ст. 6 «Попередження адміністративних правопорушень»), яка передбачає здійснення профілактичних заходів, визначає їх мету і суб'єктів. Сутність такого попередження (профілактики) полягає в тому, щоб, по-перше, не допустити протиправну поведінку з боку конкретних осіб, які до такої схильні; по-друге, в усуненні причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які б виключали можливу протиправну поведінку. У цій діяльності важливе місце відведено використанню заходів адміністративного попередження.

Як і всі інші заходи адміністративного примусу, адміністративно-попереджувальні мають загальні риси, властиві цьому видові державного примусу. Але, разом із тим, вони мають і особливості, які притаманні тільки їм і виявлення яких дозволить визначити механізм їх дії, підстави застосування і, врешті-решт, значення забезпечення законності їх застосування.

Заходи адміністративного попередження застосовуються уповноваженими органами держави (зокрема органами внутрішніх справ) з

профілактичною, превентивною метою. Їх застосування розраховане на ситуації, коли проступку немає, але за певних умов все ж таки можуть настати шкідливі наслідки. Таким чином, заходи адміністративного попередження застосовуються з метою запобігання правопорушень, певних шкідливих наслідків [11, с. 7]. Вони застосовуються, наприклад, при стихійних лихах, аваріях, нещасних випадках для охорони життя і здоров'я громадян, забезпечення нормальних умов роботи підприємств, установ тощо.

Як справедливо зазначають деякі автори [2, с. 218-219; 12, с. 32], попри яскраво виражений профілактичний характер, заходи даного виду здійснюються в примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, і тому спроби представити їх як заходи, позбавлені елементів адміністративного примусу, безпідставні. Виражаються вони, як правило, у вигляді певних обмежень та заборон, що характеризує їх примусову природу як цілком очевидну.

Заходи адміністративного попередження не пов'язані із вчиненням правопорушень. Вони їх відвертають і в цьому розумінні, як вірно зазначалося в літературі [8, с. 25], передують застосуванню інших заходів примусу, спрямованих вже проти винних у вчиненні певних порушень осіб. Заходи цього виду дуже різноманітні, застосовуються у різних галузях державної діяльності та різними суб'єктами, які здійснюють компетенцію контрольно-наглядового характеру. Зазначені заходи у своїй більшості мають галузевий (відомчий) профіль, але можуть застосовуватися і органами із загальною управлінською компетенцією.

Усім заходам адміністративного попередження властива чітко виражена профілактична спрямованість. Разом із тим вони мають індивідуальні та групові ознаки. Залежно від призначення і характеру обмеження, деякі автори поділяють такі заходи на три підгрупи: ті, що спрямовані на попередження правопорушень; ті, що перешкоджають ухиленню суб'єктів від виконання обов'язків та попереджувально-лікувальні [10, с. 169].

Найбільше значення для характеристики зазначених заходів

адміністративного примусу має їх поділ за джерелом виникнення підстав для застосування. Для одних такі підстави виникають з причин, що об'єктивно не залежать від суб'єкта та його поведінки. Так, реквізиція може застосовуватися при стихійному лихові; використання посадовими особами транспортних засобів, що належать організаціям та громадянам, має місце в разі необхідності переслідування злочинця працівниками міліції. Для застосування інших заходів підстави виникають у зв'язку з настанням умов, які, хоч і не є результатом вчинення конкретного правопорушення особою, але безпосередньо пов'язані з його попередньою поведінкою, яка вказує на можливість вчинення правопорушення, наприклад, систематичне порушення громадського порядку та зловживання спиртними напоями (при вилученні мисливської та іншої вогнепальної зброї і боєприпасів до неї), засудження особи до позбавлення волі за тяжкі злочини або така поведінка у місцях позбавлення волі, яка свідчить про стійке небажання особи стати на шлях виправлення (при застосуванні адміністративного нагляду міліцією). Усе це вказує на можливість вчинення особою правопорушення та необхідність застосування до неї попереджувально-профілактичних заходів впливу.

Як зазначалося вище, в юридичній літературі висловлена думка про необґрунтованість виділення заходів адміністративного попередження у самостійну групу. В її основі лежить концепція, згідно з якою без правопорушення не може бути і адміністративного примусу. Обґрунтовуючи цю позицію, Д. М. Бахрах вказує, що у даному випадку йдеться про звичайні забороняючі або зобов'язуючі норми, а заходом примусу може бути тільки індивідуальний акт управління, який має конкретного адресата [4, с. 92]. Пояснюючи цю позицію, автор говорить про те, що загальні заборони не породжують конкретних правовідносин, а за їх межами не може бути примусу [5, с.36].

У зв'язку з цим А. В. Серьогін підкреслює, що саме по собі положення про те, що заходи примусу застосовуються через індивідуальні акти застосування норм права і що їх існування можливе в межах конкретних

правовідносин, не викликає заперечень. Фактично в цій ситуації суперечка йде про те, чи вважати діяльність органів держави щодо застосування попереджувальних заходів встановленням загальноправових заборон, нормотворчою діяльністю, чи вона є правозастосовчою, яка заснована на індивідуальних актах управління, що породжують конкретні правовідносини. З нашої точки зору, пише він, правозастосовчий характер такої діяльності не викликає сумнівів [13, с. 46].

На неприпустимість ототожнення категорій державної влади та примусу з обов'язком, який встановлений регулятивною і забороняючою нормою, вказує С. М. Братусь. Загальноправовий обов'язок, на його думку, може виконуватися як добровільно, так і примусово. Однак коли мова йде про застосування адміністративно-попереджувальних заходів примусу, має місце імперативна вимога, яка звернена до конкретного суб'єкта правовідносин, вимога, за якою стоїть воля суб'єкта влади, а не особи, до якої даний захід застосовується [9, с. 35].

Говорячи про заходи адміністративного попередження, слід відзначити зауваження певних авторів про неприпустимість необґрунтованого розширення Цієї групи заходів, що приводить до штучного збільшення меж примусу в праві.

До такого виду заходів інколи додають закриття кордону або окремих місцевостей для в'їзду та виїзду, обов'язкове медичне обстеження тощо. Ці заборони звернені до невизначеного кола осіб і не породжують конкретних правовідносин [6, с. 36].

Однак з цих підстав не можна заперечувати наявність інших заходів адміністративного попередження, яким притаманні всі властивості примусу. Застосування їх є правозастосовчою діяльністю. Незалежно від того, чи йдеться про особистий огляд пасажирів, адміністративний нагляд або про інші заходи адміністративного попередження, мають місце індивідуальні акти застосування правових норм.

На відміну від загальноправових заборон, які звернено до невизначеного

кола осіб і здійснюються на підставі волевиявлення цих осіб, в даному випадку має місце імперативна, категорично владна вимога до конкретної особи з боку суб'єкта управління, який сам визначає наявність умов, що стають підставами для застосування відповідних примусових засобів. Діючи на підставі спеціальних повноважень, передбачених у правових нормах, відповідний орган держави вступає у таких випадках у конкретні адміністративно-правові відносини з підвладним суб'єктом.

Реалізація заходів адміністративного попередження відбувається без участі вільної волі підвладного суб'єкта, яка б базувалася на розумінні суспільних необхідностей. У даному випадку відсутня добровільність підкорення, яка є при виконанні загальноправових заборон. Наприклад, у випадку встановлення особі обмежень при адміністративному нагляді не доводиться говорити, що особа дотримується їх добровільно, з власної волі. Теж саме можна сказати про вилучення зброї у осіб, які зловживають спиртними напоями, про особистий огляд пасажирів цивільних повітряних суден і застосування інших аналогічних заходів.

Аналіз нормативних актів і спеціальної літератури дозволяє визначити приблизний перелік заходів адміністративного попередження, включивши до нього: 1) перевірку документів; 2) взяття на облік і офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; 3) особистий огляд і огляд речей; 4) відвідування підприємств, установ і організацій; 5) внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, які сприяли вчиненню правопорушень; 6) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); 7) обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, зброї і боєприпасів, різних об'єктів з приводу відповідності їх різним вимогам; 8) обмеження (заборона) руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних доріг; 9) адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі; 10) використання транспортних засобів, а також засобів зв'язку, які належать

підприємствам, установам, організаціям; 11) опечатування вимірювальних приладів та пристроїв; 12) опечатування приміщень, які використовуються як каси, місця зберігання документів, товарно-матеріальних цінностей; 13) вилучення для проведення аналізу проб продукції, призначеної для реалізації населенню; 14) примусовий привід для проведення медичного обстеження; 15) карантин; 16) припинення або тимчасова заборона перевезення (переміщення) підконтрольних вантажів через державний кордон тощо.

Варто зазначити, що не всі представники адміністративно-правової науки визнають окремі з названих заходів адміністративно-попереджувальними. Так, О. М. Бандурка взяття на облік й офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки відносить до заходів адміністративного припинення [3, с. 30], Д. М. Бахрах до цих же заходів зараховує адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі [7, с.19]. Вирішити таку суперечку можна за допомогою чіткого визначення мети, для досягнення якої застосовується той чи інший захід адміністративного примусу, відзначимо також, що деяким примусовим заходам властива подвійна мета застосування, що дозволяє відносити їх як до групи заходів адміністративного попередження, так і до заходів адміністративного припинення (наприклад, адміністративний огляд).

Навести повний перелік попередження, по-перше, досить складно з причини великої різноманітності напрямків управлінської діяльності держави, де вони можуть бути використані, а по-друге, у цьому немає необхідності, тому що вже визначені головні ознаки заходів адміністративного попередження, за допомогою яких досить легко можна визначити приналежність чи, навпаки, неприналежність певних заходів до адміністративно-попереджувальної діяльності уповноважених державою суб'єктів влади. Необхідно також зазначити, що інтересам даного дослідження відповідає не аналіз усіх існуючих заходів адміністративного попередження та розкриття їх змісту, а визначення цих заходів у загальному вигляді і «накладення» на цю загальну систему конкретних заходів механізму забезпечення законності їх застосування.

Таким чином, заходи адміністративного попередження є одним з видів адміністративного примусу, застосовуються відповідними державними органами з метою попередження правопорушень та обставин, що загрожують громадській та особистій безпеці громадян. Вони є обмеженнями адміністративно-правового характеру, адміністративно-примусовими діями щодо громадян та інших суб'єктів права.

Виходячи з викладеного, під заходами адміністративного попередження слід розуміти дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадських обов'язків перед суспільством, забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, боротьбу зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями та ліквідацію їх наслідків.

#### Список літератури:

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузов і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
2. *Алехин А. П.* Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – 640 с.
3. *Бандурка О. М.* Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Бандурка. – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 158 с.
4. *Бахрах Д. Н.* Виды административного принуждения / Д. Н. Бахрах // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 5 : Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности, 1965. – С. 91–98.
5. *Бахрах Д. Н.* Советское законодательство об административной ответственности / Д. Н. Бахрах. – Пермь, 1966. – 193 с.
6. *Бахрах Д. Н.* Советское законодательство об административной ответственности : учеб. пособ. / Д. Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 334 с.
7. *Бахрах Д. Н.* Советское законодательство об административной ответственности граждан СССР / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
8. *Безсмертний Е. О.* Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / Е. О. Безсмертний. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1997. – 155 с.
9. *Братусь С. Н.* Спорные вопросы теории юридической ответственности / С. Н. Братусь // Сов. государство и право. – 1973. – № 4. – С. 27–35.
10. *Еропкин М. И.* Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. – Л. : Лениздат, 1973. – 328 с.
11. *Игитов В. И.* Административно-правовые и общественные меры воздействия в области охраны общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Игитов. – М., 1965. – 16 с.
12. *Рябов Ю. С.* Административно-предупредительные меры: теоретические вопросы / Ю. С. Рябов. – Пермь : Кн. изд-во, 1974. – 82 с.
13. *Серегин А. В.* Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учеб. пособ. / А. В. Серегин ; Акад. МВД СССР. – М., 1975. – 194 с.

**Жарый О. К. Свойства мероприятий административного предупреждения.**

*Проанализированы мероприятия административного предупреждения как один из видов административного принуждения, которое применяется соответствующими государственными органами с целью предупреждения правонарушений и обстоятельств, которые угрожают общественной и личной безопасности граждан.*

**Ключевые слова:** мероприятия административного предупреждения, административное принуждение, предупреждение правонарушений, общественная безопасность.

**Jariy O. K. Properties of measures of administrative warning.**

*The measures of the administrative warning as one of types of administrative compulsion, that is used corresponding public organs with the aim of warning of offences and circumstances that threaten to public and personal safety of citizens, are analysed.*

**Key words:** measures of the administrative warning, administrative compulsion, warning of offences, public safety.